

*Pagani, María Laura; Arce, María Eray*

## El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: Debilidades y fortalezas de la experiencia platense

---

**V Jornadas de Sociología de la UNLP**

*10, 11 y 12 de diciembre de 2008*

*Cita sugerida:*

*Pagani, M.L.; Arce, M.E. (2008). El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: Debilidades y fortalezas de la experiencia platense. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6299/ev.6299.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6299/ev.6299.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

## **El Presupuesto Participativo como política pública de participación ciudadana: debilidades y fortalezas de la experiencia platense**

**María Laura Pagani ([mlpagani76@gmail.com](mailto:mlpagani76@gmail.com)); Eray Arce ([arce\\_eray@hotmail.com](mailto:arce_eray@hotmail.com)),**

**UNLP**

### **Introducción**

La participación en los últimos tiempos se ha convertido en un metarrelato que está presente en las políticas de todos los niveles de gobierno, es algo del que nadie discute, del que todo el mundo se apropia y adhiere (Poggiese, 2005). Sin embargo, la participación en el presupuesto municipal no es una política muy desarrollada en nuestro país.

El objetivo de esta ponencia es presentar un análisis un del proceso del Programa Presupuesto Participativo llevado a cabo en el municipio de La Plata durante el presente año. En primer lugar se hará un breve recorrido histórico del surgimiento de las propuestas participativas de la comunidad y se explicará el marco conceptual. A continuación se describirá la metodología de implementación y se presentará un avance acerca del desarrollo de este proceso en el caso analizado. Por último se exponen algunas reflexiones. Es importante aclarar que la proximidad de esta experiencia hace que el análisis y las reflexiones aquí expuestas no tengan un carácter definitivo, ya que constituyen un primer avance sobre la información obtenida hasta el momento (observaciones en las asambleas<sup>1</sup> realizadas por un grupo de estudiantes y egresados de la Lic. en sociología<sup>2</sup>, análisis de documentos institucionales y entrevista con el Director de Presupuesto Participativo) y, que pensamos enriquecer en la próxima etapa de la investigación, a partir de entrevistas a vecinos participantes.

### **Algunas concepciones acerca de la participación**

Según el planteo realizado por Menéndez (1998) y Ugalde (1987), los procesos de participación aparecen en América Latina en los años '50 impulsados por los organismos internacionales como "clave para el desarrollo" y como "nueva estrategia" para la solución de problemas de provisión de servicios básicos a la población carenciada del mundo. La organización comunitaria apareció como la respuesta a la necesidad de introducir cambios de valores y asegurar el éxito de los programas de autoayuda que permitirían bajar costos

---

<sup>1</sup> De las 35 asambleas se observaron 7 en todas las reuniones. Si bien el criterio de selección respondió a un tema de acceso geográfico, se tuvo en cuenta que las zonas sean distintas en cuanto a que sean del casco y de la periferia, zonas de distintos sectores sociales y cantidad de habitantes. También se observaron los actos de apertura y cierre del Programa y los encuentros de capacitación de los coordinadores.

<sup>2</sup> Además de las autoras de este trabajo participaron de las observaciones de las asambleas: Ezequiel Coya, Soledad Crotolari, Mayra Garros y Lorena Germain. Con ellos compartimos parte de las reflexiones aquí vertidas.

extrayendo trabajo no retribuido en un programa modernizador que desplazaba las instituciones tradicionales por formas organizativas que respaldaban el autoritarismo, la centralización y las desigualdades.

Más recientemente, la participación ciudadana, según el enfoque de Cunill Grau (1991), surge como consecuencia de dos procesos: la crisis de la representación política generada en la segunda mitad del siglo XX y la crisis de la eficacia del Estado surgida en los '70.

Las propuestas de participación en las políticas sociales reaparecen con fuerza en el marco de las reformas estructurales de los '90, de la mano de la profundización de las propuestas de descentralización iniciadas en los '70.

Para Oszlak (1997) la reforma del Estado genera profundas transformaciones que trascienden la esfera estatal y abarcan al conjunto de la sociedad. En efecto, las políticas neoliberales implicaron simultáneamente una reforma de la sociedad civil, donde se convoca a la ciudadanía (especialmente a los sectores populares) a participar en programas acotados en un ámbito territorial “micro” y en un conjunto de problemáticas y necesidades puntuales. De este modo, la población aparece con la responsabilidad de hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que se atrofia.

Por otra parte las propuestas descentralizadoras son ambiguas. Pueden interpretarse como una estrategia de relegitimación del Estado para obtener mayor gobernabilidad a partir de que amplía los espacios de representación y socialización del poder. Desde otro enfoque se plantea que la descentralización implica el traspaso de la crisis al municipio, transformándolo en receptor directo de la protesta ciudadana.

En este escenario de descentralización y en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales que se expresan en la escala local, los municipios inician un proceso de redefinición de sus roles<sup>3</sup>. Los municipios debieron incorporar en sus agendas de gobierno políticas referidas al bienestar de la población mediante programas sociales, de empleo, de salud, buscar oportunidades de inversión y promoción económica, ocuparse del mejoramiento de la calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos (Tecco, 1997). Estas nuevas competencias no fueron acompañadas de mayores recursos por lo que muchos gobiernos locales no pudieron responder a las demandas de la población, aumentando la disconformidad de la ciudadanía hacia las instituciones estatales y hacia la dirigencia política por no poder responder efectivamente a sus necesidades.

---

<sup>3</sup> Tradicionalmente el gobierno local se ocupaba de los servicios básicos (alumbrado, recolección de basura), de regular el uso y la producción del suelo urbano, de construir infraestructura, etc.

A partir de esta situación es que algunos municipios comienzan a incorporar cambios en los modelos de gestión generando nuevos canales de relación con la sociedad a través de la promoción de espacios de participación ciudadana (entre los que se incluyen los consejos vecinales, los planes estratégicos, los presupuestos participativos, etc.).

Los modelos de gestión más descentralizados posibilitarían, en teoría, la incorporación de nuevos sectores y actores sociales en la esfera pública de decisión. Un gran número de autores (Ziccardi, 1996; Arroyo, 2001; Brugué, y Gomá, 1998, entre otros) coinciden en que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos aparece como un lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas. Esta cercanía permitiría una participación de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que ellos mismos diagnostiquen sus problemas, participen en los niveles de decisión, elaboración y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, Arocena (1995) nos advierte que la valorización del espacio local y de los procesos participativos no debe conducir a la idealización de “lo local” como un ámbito que por sí mismo genera gestión popular y una democracia más participativa, en oposición a los grupos de poder y elites dirigentes.

Hasta aquí hemos hecho referencia a los antecedentes y el contexto en el que surgen los procesos participativos en los últimos años. Sin embargo, la construcción del marco teórico ineludiblemente nos conduce a explicitar qué es lo que entendemos por procesos de participación<sup>4</sup>. Para ello se proponen tres ejes de análisis: 1) las definiciones sobre el término, 2) las concepciones sobre el sentido de la participación según los distintos enfoques o encuadres teóricos y 3) las diferentes modalidades y alcances que pueden asumir estos procesos.

1) Para Cunill Grau (1991) la participación ciudadana comprende un tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de los cuales estos últimos penetran en el Estado. Continuando con la definición de esta autora, la participación significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella. Sánchez (2000) agrega que la participación en la actualidad es un término que admite variantes, por lo que prefiere hablar de una “idea de participación”, que tiene la ventaja de sugerir que el concepto está en elaboración, por lo tanto abierto a cambios y nuevas formulaciones. Por ello se lo concibe como un proceso constituido en varios momentos, durante los cuales los sujetos

---

<sup>4</sup> El concepto de participación y sus implicancias han sido debatidos por una de las autoras de este trabajo, la Lic. Pagani, en el proyecto de investigación del cual es integrante: “Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales”, radicado en el Dpto de Sociología y CIMeCS (Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales), UNLP, dirigido por la Dra. Eguía y Dra. Ortale.

involucrados van dando forma a la experiencia participativa. Para este autor, el proceso de participación se construye en función de la interacción que se establece entre las *características del grupo que participa* (su experiencia en participación, su nivel y forma de organización, su liderazgo, los recursos con que cuenta para enfrentar la solución del problema que lo moviliza), *la naturaleza del proyecto en que se involucra* (injerencia en la formulación de una política de seguridad social, autoconstrucción de viviendas, remodelación de un barrio, gestión de servicios de salud o de educación, etc.), el acceso *a* y control *de* los recursos necesarios y las condiciones políticas del ambiente hacia la participación.

2) El segundo eje de análisis son las distintas concepciones sobre el sentido de la incorporación de la participación en las políticas públicas en relación a las consecuencias políticas y sociales. Según la bibliografía relevada podemos distinguir dos grandes grupos:

Por una parte algunos autores señalan como consecuencias positivas:

- potencialidades de mejorar el sistema democrático mediante la socialización de la política (Cunill Grau, 1991) y crear nuevas condiciones de gobernabilidad;
- promover mayor equidad social al incorporar a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004);
- fortalecimiento en la organización de la comunidad: construcción de sujetos activos, surgimiento de líderes de la comunidad con mayores capacidades para “negociar” con las autoridades políticas (Cunill Grau, 1991; Ruiz, 2004; Montero, 2003; Navarro, 1998);
- control del clientelismo en tanto que las políticas que surgen en el proceso del PP en los barrios pobres no serían de “fachada” (Calvacanti Fadul y Maia Muniz, 1999) y en tanto que el PP reduciría las prácticas clientelares debido a un cambio significativo en la mediación política generando nuevos liderazgos “representativos” (Navarro, 1998);
- un medio técnico que disminuye conflictos y otorga sustentabilidad a los proyectos (visión ligada a la visión de los organismos internacionales – BM y BID-, Rabotnikof, 2001);
- un mayor impacto, eficiencia y transparencia de las acciones de gobierno (Di Pietro, 2001, menores niveles de corrupción (Navarro, 1998). Se concibe a los procesos participativos como instrumentos de control social. Estos argumentos también están presentes en los discursos de los organismos internacionales (Rabotnikof, 2001);
- revalorización de los servicios públicos como resultado de una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades y de las evaluaciones posteriores que la población realiza de la implementación de las políticas consensuadas en el marco de los procesos de participación (Navarro, 1998).

Por el contrario, se señalan los efectos negativos de la participación en las políticas públicas con los siguientes argumentos:

- el Estado traslada sus responsabilidades (prestación de servicios) a la sociedad (Pérez-Brito, 2004);
- su implementación contribuye a profundizar la polaridad que tiende a establecerse entre el poder legislativo y el ejecutivo e implica un fuerte cuestionamiento al parlamento como locus legítimo de formación de políticas (Calvacanti Fadul y Maia Muniz, 1999);
- garantizar el control social y político durante la implementación evitando un excesivo poder de decisión por parte de los vecinos y las organizaciones comunitarias (Trincheri, 1996); como un medio para facilitar la construcción artificial de consensos, manipulaciones políticas, disciplinamiento social, etc. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Pérez, 2000) o una táctica de cooptación de los liderazgos comunitarios independientes (Calvacanti Fadul y Maia Muniz, 1999).

Como podemos observar las concepciones sobre el fenómeno participativo son amplias y generan varias posiciones. Consideramos que no se debería valorar a priori a la participación como modelo abstracto positivo o negativo porque puede ser utilizada con diferentes objetivos: “puede conducir indistintamente a la integración o al cambio social, según sea el encuadre teórico que oriente su acción. El problema no es entonces, que la comunidad se organice y participe, lo que varía es para qué y a qué niveles. La participación puede ser convocada para convalidar, tanto para cuestionar” (Alayón, 1998: 16).

En la bibliografía relevada algunos autores señalan a la “participación auténtica” como contracara del clientelismo. Sin embargo es posible pensar que son prácticas que coexisten. En la práctica observamos que las experiencias de participación no excluyen las “redes clientelares” ya que estas son parte de la política cotidiana en los barrios. Coincidimos con Noel (2001) en que se ha generalizado una reducción a la mirada de las prácticas políticas en los sectores populares denominadas como clientelares que visualizan una simple relación de manipulación cínica en la cual los ciudadanos de barrios populares resignarían sus derechos políticos o electorales a instancias de un puntero que los ejerce por ellos y que los recompensa por su delegación forzada. En este sentido algunas investigaciones etnográficas de Auyero (2001) contribuyeron a repensar esta concepción monolítica y conspirativa de las prácticas políticas en los sectores populares por una interpretación más amplia que toma en cuenta una pluralidad de prácticas y experiencias. En este mismo sentido de las precauciones a la hora de pensar la reducción del clientelismo, se inscribe la idea de que estas nuevas formas de participación generarían nuevos liderazgos barriales. Sin embargo sería también posible

pensar que se refuercen los ya existentes, debido a que, en este sentido, observamos que para la implementación de estas políticas el gobierno convoca a quienes tienen capital social, tradición y reconocimiento en la comunidad, fortaleciendo su rol en la misma.

3) El último nivel de análisis propuesto es el de las modalidades que varían en función del tipo de vinculación entre la organización estatal y los grupos de base u organizaciones sociales, y en función del poder y control que ejerzan los participantes. Las distintas modalidades son:

- **Participación informativa:** implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema. La comunidad provee información al Estado y éste a la comunidad.
- **Participación consultiva:** implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades. Estas dos modalidades permiten tomar decisiones optimizando el uso de los recursos.
- **Participación decisoria:** implica ejercicio de poder y responsabilidad en los procesos de toma de decisiones.
- **Participación en la gestión** (Cogestión o Gestión asociada): implica el ejercicio compartido entre organizaciones estatales y de la sociedad civil en la elaboración y gestión de proyectos, en la implementación y monitoreo de las políticas. Este es el máximo grado de participación, el Estado convoca para expresar opiniones y decidir y además se produce una transferencia de poder. (Cardarelli y Rosenfeld, 2002; Poggiese, 2000).

Algunos autores entienden a la participación real como la efectiva intervención en la toma de decisiones en asuntos o temas estructurales e importantes para las instituciones frente a una participación “simbólica” que referiría a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un “como si” se participara (Sirvent, 1999).

Consideramos que si bien estas categorías resultan útiles teóricamente, se dificulta en la práctica la identificación abstracta de este tipo de conceptos, pues en las experiencias concretas no es posible denominar en forma polarizada hasta donde es una participación simbólica y dónde comenzaría una “real”.

### **Presupuesto Participativo (en adelante PP): definiciones y antecedentes**

Como mencionamos en la introducción el PP se presenta como una de las metodologías que promueve nuevos canales de relación entre los Estados locales y la sociedad. En el PP se somete a decisión de la población la determinación de cuáles son las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el

gobierno, por intermedio de un proceso de debates y consultas. Una vez que la sociedad prioriza las demandas, pasan por una evaluación técnica y financiera. Es decir, en teoría, se generaría un espacio en el proceso de toma de decisiones públicas abierto a los ciudadanos.

En este contexto, se pretende establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses de la sociedad y el Estado, así como crear nuevas condiciones de perfeccionamiento de prácticas democráticas con capacidad para ampliar las condiciones de gobierno, la gobernabilidad local y promover mayor equidad social en la inversión pública. Sin embargo, también se advierten ciertos riesgos: que la dimensión técnica desvirtúe la manifestación popular, que la convocatoria sea insuficiente y no participen todos los sectores representativos de la comunidad, que los gobiernos utilicen este mecanismo como una nueva forma de clientelismo, que las propuestas no sean viables económicamente por restricciones presupuestarias, etc. Sobre esta última problemática Cavalcanti Fadul y Maia Muñiz (2000) indican que el poco monto destinado a las inversiones destinados a las propuestas de la comunidad implicaría “dividir correctamente lo que sobra”, después de haber solventado los gastos del funcionamiento del municipio.

Una de las primeras prácticas de PP fue Porto Alegre, Brasil, donde a instancias del partido gobernante (el partido de los trabajadores) los ciudadanos participaron diseñando la reglamentación y realizando cada año ajustes necesarios para ir mejorándolo. Para Navarro (1998) el PP desencadenó un proceso de decisión real que implicó el uso de fondos públicos de una forma más óptima y transparente. También se destaca que generó más justicia social en la asignación de los recursos: “permitiendo que los barrios más ricos estén transfiriendo recursos para las regiones más pauperizadas de la ciudad”

Esta herramienta se extendió por distintos municipios de Brasil (existen 70 experiencias), de Perú y se destacó en Montevideo. En Argentina, La Plata fue uno de los primeros municipios en implementar el PP en el año 1999 y a inicios del 2008 se implementa nuevamente bajo una nueva gestión política, que asume en la ciudad luego de 16 años de la anterior intendencia.

### **Descripción de la experiencia platense**

En la ciudad de La Plata<sup>5</sup>, durante los primeros meses del año 2008, se llevó a cabo la experiencia del Presupuesto Participativo que sometió a decisión de los ciudadanos el 2% del

---

<sup>5</sup> La ciudad de La Plata, capital de la provincia de Bs As, tiene según el censo del 2001, alrededor de 600.000 hab. asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup> distribuidos en un casco urbano y en barrios periféricos que concentran a los sectores sociales con menores recursos. Las políticas económicas implementadas durante los '90 tuvieron serias repercusiones en el campo laboral principalmente por la importancia que tenía en la región el empleo público e industrial, generando un aumento importante de la pobreza y desocupación. En el 2001 el



Presupuesto General del municipio (implicó una partida de \$ 6. 500.000). La coordinación estuvo a cargo de un área que depende de Jefatura de Gabinete.

La metodología fue la siguiente: se dividió la ciudad en treinta y cinco zonas (31 en los centros y subcentros comunales y 4 en el casco urbano). Las asambleas se llevaron a cabo durante los meses de abril, mayo y junio, en donde se presentó la experiencia y se abrió el debate para la presentación de proyectos durante dos encuentros. Fueron cuatro encuentros en donde se debatieron y seleccionaron los proyectos presentados por los vecinos (ya sea individualmente o de manera grupal como a través de organizaciones sociales).

La asamblea estuvo compuesta por los vecinos, un coordinador (que se intentó que fuese representativo del lugar, es decir que tenga actividad, militancia o conocimiento del lugar y las necesidades de la población); facilitadores (que ayudaban al buen desempeño de las asambleas), acreditadores de los participantes y secretarías de actas que tomaban nota de los debates.

Los límites para la presentación de los proyectos fueron: el presupuesto designado para cada asamblea (de acuerdo a la población y necesidades del barrio) y que fuesen proyectos de competencia municipal. Una vez que se presentaron los proyectos, éstos se evaluaron técnica y financieramente en el municipio y se votaron en la cuarta asamblea (podían elegirse hasta 20 proyectos). Luego de esta instancia, el municipio preparó la difusión de los proyectos que eran votados en cada zona, en panfletos que dejó puerta por puerta indicando día y lugar de votación. Durante los días sábado 28 y domingo 29 de junio, se llevó a cabo la votación en la ciudad. En la mayoría de los barrios se votó por padrón electoral, con un sistema de control vía celular (para evitar que una persona vote dos veces en distintas zonas). En algunos barrios fue utilizado por primera vez, el sistema de voto electrónico.

### **Haciendo camino al andar: primeras aproximaciones al análisis de las asambleas**

En este apartado se analizará las representaciones sobre el rol del estado con que los vecinos llegan a las asambleas, cómo fue la implementación de la metodología de trabajo, la organización y la confirmación de los equipos, el desempeño del coordinador, los procesos sociales que surgieron, las relaciones entre los vecinos en las asambleas, el tipo de proyectos que se presentaron, las distintas lógicas en la implementación y algunos resultados.

---

25,5% de la población platense estaba bajo la línea de pobreza y la tasa de desocupación alrededor del 15%. En la periferia se ubican los Centros Comunales o delegación que son órganos descentralizados del municipio.

### **- Representaciones, valores e imaginarios:**

Lo primero que es necesario pensar a la hora de analizar la implementación del PP desde el punto de vista de los actores, son las representaciones, los valores e imaginarios que son puestos en juego en este espacio de participación. Nos referimos no sólo a las representaciones e ideas que los vecinos tienen del Estado y la política, sino también cómo se conjugan con la de los mediadores de esta propuesta, los coordinadores del Presupuesto, y con la de los actores políticos que representan al Estado en esta experiencia. Esto nos permite reflexionar sobre la predisposición a la participación, las posibilidades de apropiación de esta política, las relaciones que se tejen entre los actores, los reclamos hacia el Estado según la concepción que se tenga sobre su rol y hasta inclusive el tipo de proyecto que se propone en la asamblea; pero también la relación entre lo que propone el gobierno y las posibles transformaciones que imprimen los actores. En su discurso de lanzamiento, el Intendente expresaba que el PP es,

*“Una nueva relación entre el municipio, las instituciones barriales y los ciudadano.(...) Forma de superar la crisis de la democracia representativa formal.(...) Se decide por los recursos desde abajo hacia arriba (...) Las obras no se van a decidir desde la Plaza Moreno sino desde las asambleas. La construcción de un nuevo proyecto de ciudad para fortalecer el vínculo entre el Estado y el pueblo y terminar con el clientelismo político (...)”* (extracto discurso Intendente, 3/03/08).

Si bien anteriormente se hizo referencia al tema del clientelismo, podemos ver la apuesta política a una diferencia sustancial con la gestión anterior, basada en una política de democracia directa y transparente. En este sentido mide el éxito de la experiencia el Director del PP, porque la política permite modificar el vínculo de los funcionarios y el Intendente con el vecino, a través de la relación directa con ellos y sus gestiones. Abre también la posibilidad a pensar el PP como un continuo en la experiencia ciudadana de la gente, que pueda ser apropiada como una herramienta más de la ciudadanía,

*“Es una herramienta de la gente, no es ni siquiera una herramienta del Estado.(...) Que es la esencia y que es del Presupuesto, digamos y que es lo que nos permitió que sea un éxito en la primer experiencia. ¿Por qué fue un éxito? Y creo que fue un éxito rotundo, no? Rompimos en un momento el vínculo ellos/ ustedes del Estado y los vecinos. Lo rompimos. Lo fuimos rompiendo de a pedacitos, no? En un momento el vecino se sintió parte del Estado. Indirectamente. Esa es la esencia del Presupuesto.”* (extracto entrevista Director del PP)

Las asambleas se constituyen en un espacio desde el cual impulsar la “renovación de la gestión”, como la llama el Director del PP, en varios sentidos, como ser el acceso de los

vecinos al trato cotidiano con funcionarios nuevos y jóvenes dispuestos a dar respuestas y con la presencia misma del Intendente en las asambleas y en los actos de los diferentes barrios. Esto es algo que puede verse desde la mirada de los propios vecinos en las diferentes asambleas observadas, en donde se puede constatar un cambio en las predisposiciones a participar, en parte incentivadas por este tipo de hechos.

Más adelante se desarrollarán los motivos que llevan a la ciudadanía a la participación, sin embargo aquí ya podemos identificar tres tendencias con las que llegan los vecinos a la asamblea, basadas en las representaciones sobre el rol del Estado y su relación con la ciudadanía, que se plasmarán en el tipo de participación y en las concepciones al presentar proyectos (por ejemplo, menciones al “vecino común”, “el que paga los impuestos”). Un primer grupo estaría conformado por aquellos vecinos que enfatizan el aspecto positivo de la política y que se sienten llamados a la participación,

*“Es la primera vez que se participa y se consulta a la gente, que actuamos por nosotros mismos. La municipalidad es la primera vez que ve a través de nuestros ojos y no solo por los del delegado”.* (Asamblea, N° 6).

Otro grupo que se manifestó fuertemente durante las primeras asambleas, con un discurso denunciativo, fueron aquellos vecinos que pensaban que ésta era una forma de participación que identificaríamos como “simbólica” en términos de Sirvent (1999), en el sentido que las asambleas no eran soberanas de decidir qué hacer con el dinero; que el monto puesto a disposición de los vecinos era bajo; que el Estado estaba desligándose de sus responsabilidades poniendo a los vecinos a elegir obras que tendría que hacer por sí mismo y que a través de esta instancia los aspectos estructurales de la ciudad no son modificados,

*“Un vecino dice “que la gente le paga a los funcionarios para que ellos piensen y planifiquen, no para que les tiren la pelota a ellos”. Su queja va dirigida a un director de un área municipal que le contesta: “buena o mala la idea (refiriéndose a los proyectos) que tengan se va a hacer”. El vecino dice que ese concepto es errado, que no se puede gastar plata en una mala idea sólo para quedar como una gestión que hace lo que el vecino quiere. El Director le replica al vecino que después la gente se queja de que los funcionarios sólo llaman a la ciudadanía para votar una vez cada cuatro años y que ahora que ellos proponían este sistema de participación la gente también se quejaba. Inmediatamente el vecino dice “no vine acá para que me reten, yo sé lo que es la democracia”.* (Asamblea N° 1)

Este ejemplo no sólo pone en juego las representaciones de dos actores diferentes sobre lo que el Estado debería ser, sino que también deja ver un punto que retomaremos, el del cruce de

dos lógicas diferentes, en donde el Estado municipal está abocado a la realización de las obras, porque su objetivo es cambiar la imagen de la gestión (el lema del PP fue “*Vos proponés, vos decidís*”) y la del vecino, que muchas veces carece de información (decía herramientas) para discernir entre proyectos municipales o nacionales, para presupuestar una obra, para saber si su proyecto está ya en los planes del gobierno, etc.

Un tercer grupo está constituido por aquellos que ven estas acciones como responsabilidad del Estado, pero que a lo largo de las asambleas van cambiando su parecer y comienzan a reconocer la importancia de una instancia de participación, a partir de la presencia de funcionarios, del Intendente, de respuestas rápidas, de reuniones entre los vecinos y el gabinete que se generaron a partir de esta experiencia.

Por último, nos queda decir algo con respecto a las concepciones de los coordinadores de las asambleas, que identificamos como “mediadores” porque debían desempeñar un rol en el que debieron colocarse a la vez como representantes del Estado y de su barrio. De esta forma tuvieron que “dejar de lado” sus ideas propias de la militancia particular que sin embargo actúan aunque no sea de forma manifiesta en las asambleas. De allí que en muchos de estos espacios se generaron debates acerca de las reformas del Estado, su rol, sobre la democracia y la política en términos amplios. Aquí la mediación del coordinador fue esencial para permitir estos debates pero a la vez saber volver a la presentación de proyectos,

*“Aquí el coordinador da su punto de vista por primera vez, dice que él es militante social y que no le parece que uno pueda decir tan livianamente que el compañero desocupado le haga la vereda. Que es algo que hay que discutir (...) El PP no es un lugar para discutir estas cosas, pero que si les interesa se puede poner otra reunión para hablar estas cosas, que a él le encanta discutir política, pero no hablar tan livianamente estas cosas”* (Asamblea N° 1).

- **Metodología de implementación:** en muchas asambleas fue un tema recurrente las dudas acerca de qué tipo de proyectos entraban en el PP, cuál era la justificación y el destino de los proyectos que no serían incluidos. Los coordinadores fueron reiterando los criterios, pero la falta de información y los vecinos que se sumaban a participar en la segunda o tercera asamblea dificultaban el proceso.

*La mayoría de los vecinos presentes no contaban con información previa acerca de lo que implicaba el Presupuesto Participativo, ni la metodología de trabajo. Sólo algunos tenían el folleto explicativo en mano. La falta de información previa y la rotación de los presentes (en las sucesivas asambleas siempre hubo un grupo importante de asistentes nuevos) ocasionaba que permanentemente haya que explicar qué tipo de proyectos entraban en el Presupuesto y cuál era la metodología de trabajo (se explicó en la 1er 2da y 3era asamblea). Todas las asambleas comienzan igual, la gente diciendo que*

*hay errores en la comunicación y que no saben que entra y no en el Presupuesto. Aunque esto fue aclarado en cada oportunidad, en la última asamblea persiste el problema: los vecinos dicen que faltan proyectos en el listado que se propone votar. Se explica nuevamente que no todos entraban en el Presupuesto ... (Asamblea N° 6).*

En algunas asambleas, fue posible modificar las formas de votación y presentación de proyectos, con el común acuerdo de los participantes. Esto fue así porque la implementación de una política supone pensar en la dimensión de la puesta en práctica de un diseño pensado teóricamente. Por ello el coordinador del PP no pensó la flexibilidad y adaptación como un problema, sino como la posibilidad de ajustar la idea teórica a cada población particular. De esta forma, la gente manifestó voluntad de modificar (según las particularidades de cada barrio y desarrollo que había adquirido la asamblea) los sistemas de presentación de proyectos (se sumaron proyectos en la cuarta asamblea), votación (cambios en los criterios de asistencia para votar) y difusión. Estos cambios se justificaron debido a: inconvenientes con la difusión (convocatorias en días equivocados); a solicitud de los propios vecinos que se habían enterado en el barrio de la existencia de las asambleas y se sumaron en el tercer encuentro o por no poder asistir a alguna de las asambleas por problemas laborales; que los organizadores nunca se habían anotado en la planilla de asistencia habiendo asistido a todos los encuentros.

*Se acordó que todos pudieran votar, aun no habiendo concurrido a las anteriores asambleas, y, por otro lado, también se decidió dejar ingresar nuevos proyectos de último momento para que puedan ser votados. El tema de dejar que todos voten lo propuso el vecino funcionario de Medio Ambiente. Por otro lado, la decisión de tomar proyectos de último momento fue propuesta, casi sin querer, por una vecina que expuso que se podrían agregar semáforos en 12 y 68. Por este proyecto, previa aprobación de la asamblea, se decidió que puedan ser representados otros en ese mismo momento (...) una mujer se retiró enojada del lugar cuando se decidió que todos votaran. (Asamblea N° 3).*

- **Desacuerdo con el monto asignado para el PP:** una de las primeras discusiones que surgieron, especialmente en la primera y segunda asamblea, fue el tema del dinero destinado a cada asamblea y los criterios de distribución. Los vecinos consideraron de inmediato que el monto era muy bajo y que inevitablemente, este valor, generaría proyectos que contemplarían cuestiones de menor importancia o urgencia. Esto afectaba directamente la legitimidad de la propuesta, porque dejaba fuera las “*necesidades más importantes*” como los pedidos de cloacas, conexión de gas, obras hidráulicas, etc.

Algo que aparece, al menos en algunas asambleas, es una posible relación entre el carácter de las denuncias y el monto asignado al barrio. Es decir, que cuando los vecinos escuchaban el

monto que le correspondía a su zona, aumentaba el carácter catártico y denunciativo sobre reclamos no resueltos, que en su mayoría fueron iniciados durante la anterior gestión.

A esto se suma la crítica por el criterio mediante el cual se asignó el dinero para cada zona, es decir según la cantidad de habitantes. La excepción al criterio de asignación fue en el casco, al que se asignó menor cantidad de dinero por tener ya cubierta la mayoría de las necesidades. En algunas asambleas se mostró disconformidad ante el no-tratamiento de los problemas más grandes que aquejaban al barrio porque no entrarían en el PP.

*Una discusión que causó disconformidad en varios vecinos que hablaron, y la mayoría le dieron la razón, fue acerca de los límites del PP. Desde un inicio se presenta el tema de obras hidráulicas necesarias para resolver los problemas de inundación que provocan las lluvias. La expectativa fue la de dar a conocer sus problemas en relación a esto, teniendo a gente responsable frente a ellos (funcionarios municipales). Esto sigue presente a lo largo de la asamblea, ya que se presenta la discusión frente a la imposibilidad de presentar proyectos tan costosos como obras hidráulicas. (Asamblea N° 4).*

Estos problemas más “estructurales” fueron los que motivaron a muchos vecinos a participar de la asamblea, pero luego, al ver que éstas no entrarían en el PP, muchos se fueron o se “resignaron” a presentar proyectos más pequeños.

En otras asambleas, pese al descontento con el monto asignado los vecinos aprovecharon el espacio para discutir las necesidades propias de cada barrio y resolver los problemas más pequeños e inmediatos o presentar demandas a los funcionarios para que pudieran conocer esos problemas.

- **Organización:** Podemos decir que este fue un punto clave para entender los ajustes que iban surgiendo entre el diseño inicial y el desarrollo del PP. En muchos casos la idea original del PP no pudo contemplar las diferencias de las poblaciones en los diferentes barrios. Así observamos que una de las asambleas de Olmos, que se realizó en el Club Paraguayo, la idea del voto por padrón no contemplaba que la mayoría de quienes participarían en ella no tendrían documento y por ende no estarían en condiciones de votar. En este caso se decidió que el voto sea consultivo.

Los obstáculos o dudas que iban apareciendo en las primeras asambleas de cada ronda de encuentros, como especificamos en el segundo ítem, se fueron resolviendo o cambiando sobre la marcha o en posteriores asambleas. En general estas modificaciones de último momento no fueron exclusivamente situaciones conflictivas, sino al contrario, consideramos que muchas veces descomprimieron problemas que se pudieron haber generado.

La simultaneidad de las asambleas, la celeridad con que se re-diagramó el cronograma (para poder responder al compromiso que la gestión había asumido con la ciudadanía durante la campaña del intendente), la amplitud territorial que abarcó la experiencia, la necesidad de hacer sostenible la participación social y las exigencias de la metodología de trabajo (especialmente el corroborar los proyectos, presupuestarlos por áreas, volver a presentarlos ante la asamblea para su votación, etc) exigían un equipo técnico y administrativo grande que acompañe y sostenga la experiencia. En este sentido, consideramos que hubiese sido necesario contar con un grupo más amplio de personas que preparen y colaboren en la organización de las asambleas ya que éstas dependían mucho de la presencia y resolución de temas por parte del Director del PP. Entre los problemas relevados identificamos: las dificultades en la comprensión de la metodología, los cambios de horarios de las asambleas, las dificultades para comenzar puntualmente por extravíos de papeles, la falta de proyectos en el listado de la votación y los excesos en los montos de los presupuestados. Sumado a esto, los problemas en la difusión, complicaron la participación y la disposición de información para poder hacerlo.

Los propios coordinadores en uno de los encuentros de capacitación y, en algunos casos los vecinos en las asambleas, propusieron algunas acciones para solucionar este problema de difusión: iniciar una convocatoria de boca en boca, realizar afiches para los negocios, confeccionar folletos (por ejemplo en asamblea de Villa Castell y Tolosa), informar vía una radio barrial que se comunicaba con los participantes para que comenten su experiencia (Villa Elvira).

Creemos que los problemas detallados que dificultaron la participación, se deben a que ésta fue la primera experiencia de PP en una nueva gestión. De esta forma, la preparación y el fortalecimiento de los coordinadores en su rol y el ejercicio de participación sostenida a lo largo del tiempo irán mejorando la experiencia y capitalizando habilidades tanto para la comunidad como para el gobierno local. Con esto último nos referimos a la importancia de conformar un equipo técnico-político para establecer articulación y cooperación al interior de la estructura de gobierno, lo que Navarro (1998) llama “horizontalizar el proceso” y que además viabilice las demandas sociales en políticas públicas.

- **Desempeño del coordinador:** Este punto que da cuenta de la necesidad de un equipo técnico preparado, nos lleva directamente a un actor central en la mediación entre el municipio y los vecinos reunidos en asamblea: el coordinador.

“El rol del coordinador es simple pero fundamental para el normal funcionamiento de las Asambleas Populares. (...) El mismo es el responsable político de las Asambleas, por lo tanto tiene que intentar permanentemente que se respete el uso de la palabra y que los vecinos no se interrumpan. Tenemos que generar un ambiente cordial ya que serán los vecinos quienes elijan democráticamente las prioridades para la zona. (...) Es decir no debemos pelearnos porque se aprueben nuestras propuestas, todo lo contrario. En el caso que los vecinos quieran debatir grandes obras que naturalmente no pueden ingresar por cuestiones presupuestarias en el PP. Hay que explicarles que la alternativa que podemos generar es que en la próxima Asamblea Popular, se acerque el responsable del área, para coordinar la fecha de una reunión con los vecinos para charlar sobre la problemática.” (Guía para el Presupuesto Participativo, Municipalidad de La Plata).

Un punto crucial para el buen desempeño de las asambleas fue entonces el criterio de selección de los coordinadores, como representantes de los barrios:

*“Mirá, nosotros fuimos muy inteligentes en eso... nosotros...El municipio, dentro del municipio, parte, muchas son organizaciones políticas... nosotros fuimos muy hábiles... pusimos a todos. Todos tenían funciones. Por ejemplo, si en un territorio había 15 agrupaciones, había un coordinador, pero el resto estaba representado... les dábamos funciones, entonces todos se sentían parte”.*(extracto entrevista con el Director del PP)

El “buen desempeño” del coordinador fue de suma importancia en el desarrollo de las asambleas: la comprensión del para qué del PP y de la metodología de trabajo, a qué tipo de proyectos estaba dirigido y hasta el incentivo a la participación.

En algunas asambleas la coordinación fue adecuada, explicando los procedimientos, generando un buen clima, incentivando a que los vecinos presenten proyectos y conteniendo las discusiones.

*A pesar de las discusiones que estaban fuera del programa de la reunión el coordinador las supo llevar de muy buena manera. A pesar de no negarle la palabra a nadie (aunque a veces perdiendo un poco el control del micrófono) cuando notaba que estas confrontaciones partidarias, llevaba al descontento del resto de la asamblea trataba, sin callar abruptamente a los oradores a retomar la cordura y lo que era de interés para todos, es decir el P.P. Llamaba a dejar las discusiones políticas, de que no estaba mal ese tipo de debates pero no era en ese lugar donde se tenían que llevar a cabo, “aquí lo que buscamos es hacer el bien a x (menciona el barrio), no desaprovechemos esta oportunidad que tenemos de participar, dejemos la política de lado”. Estas palabras generaron los primeros y últimos aplausos por parte de los asistentes. (Asamblea N° 5).*



En otras asambleas se percibió cierta “tensión” en los coordinadores al momento de moderar y encauzar los reclamos y críticas de los vecinos hacia el municipio, ya que los vecinos participantes muchas veces identificaban a los coordinadores como si fuesen funcionarios de la municipalidad.

*Cuando los vecinos comienzan a quejarse ante los funcionarios y éstos replicaban con explicaciones las demandas el coordinador interviene explicando que los funcionarios no pueden desoír las demandas de los vecinos porque sino no estarían cumpliendo su función (Asamblea N° 1)*

En otros casos las dificultades en la coordinación de las asambleas dieron lugar a que el Director del Presupuesto personalmente, o los funcionarios presentes, respondan inquietudes y se posicione al frente de las asambleas asumiendo el rol del coordinador o complementando las explicaciones del coordinador. Esta actitud muchas veces ayudó a despejar dudas, pero en otros casos ayudó a la confusión de la gente, porque se explicaban las mismas cosas de maneras diferentes.

En resumen, la figura y el desempeño del coordinador fue muy heterogénea: en algunos lugares cumplieron muy bien con el rol previsto, fortaleciendo el liderazgo que desempeñaban en el barrio; en otros, no contaban con información suficiente o con habilidades para llevar adelante las asambleas y se hizo imprescindible la presencia del Director del PP para explicar con exactitud qué tipo de proyectos entraban en el PP, cómo era el sistema de votación, etc.

**- Discusión entre vecinos por las prioridades del barrio:** Una de las discusiones en que los coordinadores tuvieron que mediar, fue la que tuvieron los vecinos por las prioridades del barrio. Estos desacuerdos que aparecieron en las últimas asambleas, se tradujeron en una “disputa” entre proyectos personales (iluminación o arreglo de vereda en “*mi cuadra*”) vs comunales (arreglo de una plaza, equipamiento del centro de salud, proyectos para “*el barrio*” o “*de bien común*”). Esto se produce en este momento porque lo que se observa a lo largo de los encuentros es que la dinámica de la asamblea consiste en presentar proyectos que los vecinos llevan, elaborados en forma colectiva o individual, pero que en su mayoría no se traduce en aportes del resto. Es decir, se traslucía una motivación individual en la participación que se reflejaba en los proyectos con un marcado personalismo “*yo en mi cuadra*”, “*yo llamé tres veces*”, “*yo en la puerta de mi casa*”.

*Hay discusiones sobre qué es lo primordial en el barrio. Hay vecinos que no comprenden exactamente qué es el Presupuesto Participativo. Siguen insistiendo en ordenar el tráfico a través de semáforos principalmente, aún cuando se les ha dicho que por el valor de cada semáforo un proyecto no podría*

*pensar en colocar más de tres (ya que esto completaría casi todo el monto de dinero destinado para el barrio) (...) Si bien no hubo conflictos fue una asamblea donde hubo más discusión, y no siempre consenso sobre qué es lo prioritario para el barrio. Hubo diferencias respecto a las problemáticas que debían intentar ser resueltas por el Presupuesto Participativo. (Asamblea N° 2)*

En otros casos se presentaron proyectos colectivos o en forma individual pero que se referían al mejoramiento de espacios comunes (parques, refugios de colectivos, centro cultural) o que beneficiarían a la comunidad en general (equipamiento del cuartel de bomberos, maquinaria para la delegación).

Estas tensiones entre los vecinos nos remite a una discusión teórica: las motivaciones de la ciudadanía para participar en este tipo de experiencias.

Existen diversas teorías (Pérez-Brito, 2004) acerca del por qué la población se involucra en procesos de participación. Por un lado, se enfatiza que las personas participan como un ejercicio político, para alcanzar beneficios resultantes de una acción colectiva que no podrían alcanzar individualmente (supone cálculos racionales) o se participa ante situaciones de crisis para encontrar solución a problemas comunes. Estos enfoques entienden a la participación como un recurso.

Otro enfoque es el que considera que la propia comunidad genera espacios de participación como resultado de un accionar cultural o una necesidad social, como expresión natural de las virtudes humanas basadas en la solidaridad o como resultado de una acción colectiva para garantizar el bien común.

Más allá de que la participación exige de una alta motivación social algunos autores señalan en los obstáculos para que la comunidad se involucre en este tipo de propuestas pues su participación implica inversión de tiempo, gastos de dinero y; eventualmente, de conocimientos especiales. Por ello, los costos de la participación (de información, de oportunidad y de los fracasos anteriores en Cunill Grau; 1991) varían de unas clases sociales a otras y los sectores más pobres tienen más dificultades en participar por no tener condiciones socioeconómicas que les permita asumir los costos de la participación. Para Arroyo (2006: 120) “se produce así un cálculo de costos y beneficios de la participación, de cosas materiales pero también de ganancias afectivas o de capacidades”.

La “desconfianza” generada por experiencias y decepciones anteriores se reflejó en las distintas asambleas:

*Respecto a las expectativas se podría decir que a lo largo de la asamblea fue cambiando, ya que antes del inicio todos miraban con cierta incredulidad el hecho de que ellos mismos sean los que lleven a cabo un proyecto realizable, es decir que muchos ya antes habían elevado notas y peticiones a la*

*Municipalidad pero nunca los habían escuchado. Pero entre ellos se fue dando un giro, un nuevo posicionamiento respecto de la asamblea vecinal, ya que más allá de llevar a cabo un proyecto, cada vez más se fue haciendo hincapié en la posibilidad que daba este espacio para la participación vecinal (Asamblea N° 5).*

*“ (...) esa reunión de x (refiere al barrio), la primera, no sabés como me putearon... me decían, “vos no venís más, vos no venís más” (haciendo referencia a que pensaban que el funcionario no volvería ir a la asamblea que sólo asistiría a la primera); la segunda fuimos...ya me puteaban menos, se peleaban entre ellos, la tercera ya no se peleaban entre ellos y , la cuarta votaron y después de que votaron al otro día me hicieron un acto para aprobar el proyecto y a los abrazos (...)” (extracto entrevista Director del PP)*

**- De la catarsis a la presentación de proyectos. Se genera un ámbito participativo:** Entre los puntos que intentan dar cuenta de por qué la gente participa o no, uno muy importante es la experiencia de los fracasos anteriores. Identificamos fuertemente este punto, sumado a las demandas “siempre desoídas”, para explicar el carácter catártico que se compartió en la mayoría de las observaciones, durante las primeras asambleas.

*Es una asamblea “catártica”, se siente la necesidad que existe de un espacio donde plantear los problemas del barrio. Hay mucha participación y se plantean diversas problemáticas propias del lugar (Asamblea N° 2).*

Sin embargo y cumpliendo con la metodología planteada, en las sucesivas asambleas se presentaron proyectos para mejorar el barrio: es decir que los reclamos se convirtieron en proyectos.

Un resultado positivo de este proceso fue el reconocimiento de necesidades comunes en el barrio, incluso en algunas asambleas implicó el trabajo conjunto posterior entre los vecinos. Observamos que en muchos casos, los vecinos manifiestan su voluntad de juntarse por fuera para trabajar en proyectos integrales para el barrio, para fortalecerse para el próximo PP, para conocer qué actividades se realizan en su barrio (en una zona algunos vecinos se sumaron a las reuniones que en el club se realizaban por temas de seguridad y tercera edad), etc. En algunos casos se hacían cadenas de mails, en otros se creaban blogs en Internet para poder acceder a la información de cada proyecto.

Estas experiencias podemos identificarlas como uno de los aprendizajes de las asambleas y retomando el debate de la introducción podemos interrogarnos hasta donde esta participación implica la generación de nuevos liderazgos barriales y el “empoderamiento” de los vecinos.

- **Distintas lógicas al momento de la implementación:** Muchas de los problemas identificados en este punteo pone de manifiesto los diferentes intereses y actores que intervienen en el desarrollo de una política pública, entendida como proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal, sino que entrecruza diferentes posiciones que expresan valores y racionalidades distintas, que generan muchas veces un “choque de lógicas” (Offe, 1988). Por ejemplo, a la hora de la presentación de proyectos, muchos vecinos u organizaciones sociales presentaron proyectos integrales para algunas zonas, es decir que incluían propuestas de diversos tipos: forestación, recreación, iluminación, limpieza, béisbol, etc. Estas propuestas para poder ser presupuestadas y gestionadas al interior del municipio debían enviarse a áreas distintas: electromecánica, cultura, obras particulares, etc. (aquí se puede ver este cruce de las lógicas diferentes con que actúan los vecinos y el municipio). En esta política, se cruzan y se relacionan diferentes actores sociales con diferentes puntos de vista y necesidades. A la hora de presentar proyectos, el vecino evalúa lo que cree necesario para su barrio, sin estar pensando en la factibilidad de su proyecto, en trabas burocráticas o dificultades técnicas. Sin embargo, desde el municipio, los proyectos que contemplan políticas integrales, son divididos en diferentes ítems, según su valor, las áreas a las que corresponde llevarlos a cabo y los tiempos burocráticos que lleva aprobar un proyecto. Es decir, que el municipio actúa de acuerdo a su racionalidad técnica, a sus tiempos administrativos, las rutinas y las normas y muy especialmente, a la racionalidad política, que busca los resultados inmediatos y los mide en términos de “éxito” político, según va legitimando su gestión a partir de la demanda y resolución rápida y efectiva de muchas necesidades de la población.

*“Nosotros nos propusimos seis meses, y en menos de seis meses se ejecutaron todas las obras, cuatro meses. Cuando los tiempos administrativos te llevan el 30, 40% del tiempo, sólo lo administrativo”.*  
(extracto entrevista Director del PP)

Además, en algunos casos, contemplar los proyectos de un modo integral implicaba superar el monto asignado para la zona. Debido a estas razones el equipo coordinador del PP decidió separar los proyectos globales presentados por los vecinos en proyectos contemplados individualmente. Esta medida fue recibida en forma heterogénea por los participantes: aunque en su mayoría entendieron las razones de la técnica presupuestaria, no compartían este criterio. Entre los que no compartieron el criterio argumentaban entonces que la presentación individual y por área de gestión le quitaba fuerza y visión integral a los proyectos que eran pensados y realizados en conjunto por grupos de vecinos que tenían una preocupación común

por el barrio donde vivían. Por ejemplo: en una de las zonas del casco un grupo de vecinos presentó un proyecto del mejoramiento del barrio que contemplaba el cuidado del medioambiente e incluía la poda racional entre varios de los ítems que luego, en el momento de la votación, apareció como una propuesta en sí misma desvinculada del proyecto en general.

Estas racionalidades, explica Lapalma (2001), a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan, generando un ámbito turbulento y de emergencia de diferencias y tensiones, como los que se expresaron en algunas asambleas y que requirieron de procesos de generación de acuerdos.

- **Avances sobre los resultados del Presupuesto Participativo:**

- Espacio de participación: es de destacar la oportunidad que implicó para algunos vecinos de un perfil socio-económico bajo la posibilidad de poder participar y expresar sus problemas en este tipo de espacios y presentar proyectos para quienes habitualmente no tienen uso de la palabra en espacios públicos, ni experiencias de participación anteriores, ni suelen ser escuchados por las autoridades y el resto de la sociedad. Esta posibilidad se genera por la metodología planteada de desarrollar las asambleas en el territorio, haciendo más accesible la posibilidad de superar los “costos” de la participación (económicos, de tiempo, cultural). El hecho de que sean 35 asambleas, aunque implicó mayores esfuerzos de organización, posibilitó el desarrollo de esta experiencia en sectores muy alejados del centro de la ciudad. La convocatoria en cuanto a cantidad de participantes fue variada de acuerdo a los diferentes barrios: una tendencia hacia la menor participación en el Casco, pero gran convocatoria en barrios como Villa Elvira y Los Hornos en donde llegaron a participar 120 vecinos.

- Presentación de proyectos: otro criterio para analizar los resultados de la participación es relevar la presentación de proyectos. Se presentaron en una primera instancia 1.300 proyectos, que luego de dos meses de debates y la votación en la cuarta asamblea, quedaron 420. La variedad de proyectos votados en las asambleas reflejaron la importancia que implica para los vecinos incluir en esta experiencia distintos tipos de proyectos, no sólo los referidos a obras físicas (lomas de burro, construcción de un quíncho, refugios de colectivo, cestos de basura, veredas, etc.), sino también culturales o de salud.

- Acercamiento entre los vecinos y los funcionarios municipales: la participación y presencia de funcionarios municipales produjo en la mayoría de los casos un impacto positivo en los participantes. Esta proximidad, “*conocer la cara de quienes toman las decisiones*” fue

considerada por los vecinos como una actitud de acercamiento de las autoridades con la comunidad, reconocida como *“una diferencia con la gestión anterior”*.

La presencia de funcionarios de distintas áreas generó, además, la solución de problemáticas puntuales presentadas por los vecinos o el inicio de gestiones para su resolución de forma inmediata sin la necesidad de que los participantes presenten un proyecto (por ejemplo: extensión de recorridos de micros, desmalezamiento, desratización).

Es de destacar el acompañamiento que tuvo esta experiencia por parte del poder legislativo, no visualizando en este caso una polaridad entre el ejecutivo y el legislativo como señalan algunos autores sobre los casos brasileiros.

- Votación: 17.412 vecinos participaron de la votación final. El sistema de votación contó con un elemento novedoso, tanto para la gestión como para la ciudadanía, ya que se implementó el voto electrónico como prueba piloto en algunos barrios. Este sistema generó un incentivo extra a la experiencia, de manera tal que el Intendente planteó ante los medios y en actos públicos utilizarlo para consultas populares periódicas.

- Presupuesto para el 2009: en la segunda parte del año, se iniciaron nuevos ciclos de asamblea en los barrios, duplicando el monto asignado para cada zona. La coordinación de este presupuesto, ha sido puesta en manos del Partido Socialista, generando cierto corte con lo que fue la experiencia anterior.

## **Reflexiones finales**

En la literatura que analizan otros PP, pudimos identificar similares problemáticas en cuanto a los desacuerdos con el monto asignado y los problemas organizativos. Estas similitudes nos permiten pensar que el desarrollo de esta política compleja requiere de varios años de implementación y de una gran voluntad política de continuidad del espacio de participación y de incorporar las sugerencias y propuestas que plantea la ciudadanía en estos espacios. En el caso de La Plata, este primer año estuvo permeado por las dificultades que el Estado local tuvo que ir sorteando en materia presupuestaria y de gestión. A esto se sumó las diferentes expectativas de los actores que participaron de la experiencia y los resultados disímiles alcanzados en las distintas asambleas, que hacen que en este corto período sea difícil poder identificar al PP en La Plata según las tipologías conceptuales de participación, que marcan una dualidad entre lo “simbólico” y lo real”. En este sentido pensamos que es necesario pensar la experiencia analizada como un continuo entre estos dos conceptos. Valoramos a la experiencia como positiva en cuanto a los espacios potenciales de participación ciudadana que generó: las asambleas, en muchos casos, fueron un lugar de reflexión sobre el rol del Estado,

el rol de los ciudadanos, las reformas estatales, las competencias municipales; se elevaron notas de reclamos o proyectos mayores que pudiesen ser llevados a cabo con el Presupuesto General del año 2009. De esta manera, aunque en que las asambleas hubo muchas cuestiones organizativas que resolver, también actuaron como receptores de prioridades a la hora de plantear las necesidades de la población. Por ello en cuanto a las modalidades planteadas en el tercer eje de análisis en la introducción creemos que se desarrollaron los distintos niveles de la participación: hubo información recíproca y canales de consulta que se tradujeron en toma de decisiones.

Sin embargo, el PP por sí solo no cambia la forma de hacer política, ni revaloriza los servicios públicos, ni mejora la calidad del sistema democrático, como se plantea en parte de la bibliografía. También consideramos que quedan esfuerzos por hacer para que el PP implique mayor equidad social (por ejemplo asignando presupuesto según indicadores de pobreza) e incentive y contenga a la población de menores recursos. Entendemos que es una herramienta o una metodología de relación entre el Estado y la ciudadanía que coexiste con otras formas, y que los alcances que pueda llegar a tener depende por una parte de hasta dónde se abre el juego político desde el municipio, y por otra, de la apropiación de la experiencia y el espacio que los ciudadanos puedan hacer.

## **Bibliografía**

- Alayón, Norberto (1998), “Participación: mitos y alternativas”, en *Revista de Trabajo Social*, Editada por Ediciones Populares para América Latina, Uruguay, Año II, N° 6-7.
- Arocena, José (1995), *Desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Arroyo, Daniel (2001), “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina” en Burín, David y Heras, Ana Inés (comps) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, CICCUS-La Crujía.
- Arroyo, Juan Carlos (2006), “La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005 ¿exceso o influencia de participación? en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Caracas.
- Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Bs As., Editorial Manantial.
- Brugué, Quim y Goma Richard (coords.) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

- Cavalcanti Fadul, Elvia Miriam y Maia Muniz, Reynaldo (2000), “Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas”, en *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, N° 18, Caracas, Venezuela.
- Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD).
- Di Pietro, Paolo (2003), “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”. En Burín, David y Heras, Ana Inés (comps) *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires, CICCUS-La Crujía.
- Lapalma, Antonio (2001), “El escenario de intervención comunitaria”, en *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, Vol. X., N° 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Menéndez, Eduardo (1998), “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado” en *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 73, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Montero, Maritza (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria. La tensión entre comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Paidós.
- Navarro, Zander (1998), “Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre (Brasil)”. En: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (editores). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Bs As., Paidós-CLAD.
- Noel, Gabriel (2006), “La mano invisible. Clientelismo y prácticas en sectores populares en la era de las ONG”. En Míguez Daniel y Semán Pablo (editores) *Entre santos, cumbias y piquete. Las culturas populares en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Oszlak, Oscar (1997), “Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 9, Caracas, CLAD.
- Perez Brito, Carlos (2004), “Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, Caracas.
- Pérez, Pedro (2000), “La participación de la sociedad civil en el gobierno de la ciudad: una mirada político institucional” en *Revista de Ciencias Sociales* N° 11, UNQ.



- Poggiese, Héctor (2000), “Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad”, presentado en *el Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?*”, Río de Janeiro, Brasil, 30 e 31 de marzo.
- Poggiese, Héctor (2005) “Participación, igualdad, intersectorialidad y gestión en la planificación estratégica: interrogantes para un enfoque crítico” en *Jornadas de Planificación Estratégica Participativa en la escala local y regional*, Dirección de Asuntos Municipales, Centenario de la UNLP, el 18 de mayo.
- Rabotnikof, Nora (2001), “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”, en *Nueva Sociedad N° 171*, Caracas, CLAD.
- Ruiz, Violeta (2004), *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Buenos Aires, Paidós.
- Sánchez, Euclides (2000), *Todos con la esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*, Caracas, Comisión de estudios de postgrados, Facultad de Humanidades y
- Sirvent, María Teresa (1999), *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Buenos Aires, UBA-Miño y Dávila Editores.
- Souza, Celina (2004), “Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo” en *Federalismo y Descentralización*. En Gustavo Badía, Marcelo Escobar y Sabina Federic, *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Tecco, Claudio (1997), “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional” en García Delgado Daniel, (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, Buenos Aires, FLACSO.
- Trinchero, Marcela (1996), “Modelos de participación comunitaria de programas sociales”, *Revista Escenarios*, La Plata, Año 1, N° 2, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Testa, Mario (1985), “Atención ¿primaria o primitiva? de salud”, en *Cuadernos médicos sociales*, Rosario, N° 34, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Ugalde, Antonio (1987), “Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica”, en *Cuadernos Médicos Sociales*, Rosario, N° 41, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Ziccardi, Alicia (1996), “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” en Alicia Ziccardi (coord) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.